

Vattenfall AB

Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se
conny.hagg@regeringskansliet.se

Datum:
2019-08-30

Kontakt: Björn Myhrberg
E-mail: bjorn.myhrberg@vattenfall.com

Telefon: 070-313 72 67

Diarienummer: M2019/00862/Ke**Remissvar avseende M2019/00862/Ke Utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)**

Vattenfall är ett ledande europeiskt energiföretag som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi vill nu göra det möjligt att leva fossilfritt inom en generation. Därför driver vi omställningen till ett hållbart energisystem genom satsningar på förnybar produktion och klimatsmarta energilösningar för våra kunder. Vattenfall ägs av svenska staten.

Vattenfall har i rubricerad remiss erbjudits möjlighet att komma med synpunkter på förslaget till ny kärntekniklag, vilket vi tackar för. Vattenfall konstaterar att förslaget är väl genomarbetat.

Generellt

Vattenfall ser positivt på utredningens ambition att modernisera och förtydliga kärntekniklagen. Bland annat är det positivt att sista handsansvaret förtydligas, men även att exempelvis omfattningen av forskning- och utvecklingsverksamheten kopplad till slutförvar av använt kärnbränsle och kärnavfall tydliggörs. Vattenfall ser även positivt på tydligheten avseende distinktionen mellan kärnsäkerhetsfrågor och strålskydd.

Verksamhetsutövare

I 3 kap., Ansvar för avveckling och omhändertagande av avfall, etableras begreppet verksamhetsutövare. Detta innebär, vilket även påpekas i utredningen, en konceptuell förändring av regleringen i och med att det därmed finns två ansvarsbärande roller; tillståndshavare och verksamhetsutövare. Distinktionen mellan dessa roller är inte helt tydlig, ej heller implikationer av införandet av en ny roll. En tillståndshavare kan även vara verksamhetsutövare. I författningskommentaren till Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter, 2 kap 3a §, finns ett förtydligande som skulle kunna arbetas in även i kärntekniklagen ("...verksamhetsutövare: den verksamhetsutövare som enligt kärntekniklagen (2021:000) har tillstånd till att bedriva en kärnteknisk verksamhet som ger eller har gett upphov till restprodukter...").

Omfattning av nedmontering och rivning

Vattenfall ser positivt på utredningens förslag att slopa kravet på en fullständig nedmontering och rivning, bl.a. med hänsyn till samhällets och företagets, inklusive Vattenfalls, ökade fokus på återvinning, återanvändning och avfallsminimering. Utredningens förslag att, trots det, även fortsättningsvis fondera medel för en fullständig nedmontering och rivning talar dock emot detta. Fortsatt fondering för fullständig nedmontering och rivning innebär ett extra "osäkerhetspåslag" på kostnadsberäkningen. Dagens finansieringssystem är robust, med uppdaterade beräkningar var tredje år, och ett ytterligare osäkerhetspåslag för att täcka konventionell byggnadsrivning är onödigt. Redan idag inkluderar kostnadsberäkningen påslag för osäkerhet och risk.

Förbud mot att ta en permanent avstängd kärnkraftsreaktor i drift

I 7 kap 1 § i den nuvarande kärntekniklagen anges att "En permanent avstängd kärnkraftsreaktor får inte åter tas i kommersiell drift". Förbudet tillkom år 2010 som ett resultat av att förbudet om att uppföra nya reaktorer togs bort. Bakgrunden var den energiuppgörelse som gjordes inom den dåvarande alliansregeringen. Villkoret i uppgörelsen var att det inte fick finnas fler än totalt tio kärnkraftsreaktorer i drift i Sverige på befintliga platser, vilket innebär att en ny reaktor endast kunde tas i drift om en gammal reaktor permanent togs ur drift. Detta villkor kvarstår även i den nuvarande energiöverenskommelsen från 2016. Syftet med förbudet var, som beskrivs i betänkandet avsnitt 4.8.4, att skapa samordning i ett läge då det är olika tillståndshavare till den reaktor som ska stängas av och den reaktor som ska uppföras. Det hör till saken att lagstiftningen utarbetades i en tid då optimism rådde och industrin planerade för nybyggnation (Vattenfall lämnade samma år som förbudet antogs in ansökan om att få uppföra en till två nya reaktorer i Sverige). Lagstiftningen beaktade inte en händelseutveckling liknande den som nu råder där kärnkraftreaktorer stängs ned i förtid utan avsikt att ersättas med nya.

Av ovanstående skäl anser Vattenfall att paragrafen bör tas bort alternativt att den förtydligas. I sin nuvarande utformning utesluter lagen möjligheten att ta en permanent avstängd reaktor i drift även om denna ej har ersatts av en ny reaktor och även om återstart rent tekniskt och säkerhetsmässigt skulle vara möjligt. Vattenfall anser att lagparagrafen behöver anpassas för att ta hänsyn till de förändringar som har ägt rum inom svensk kärnkraft samt säkerställa att lagen är utformad för att också kunna hantera en situation då förutsättningarna på elmarknaden ändras på ett oförutsägbart sätt. Även om det är svårt att föreställa sig en utveckling där en fråga om återstart skulle aktualiseras så bedömer Vattenfall att en ny lag inte på förhand bör utesluta sådana alternativ. Det är ej fördelaktigt ur ett försörjningstrygghetsperspektiv att upprätthålla ett förbud som i praktiken innebär att man nekar sig själv möjligheten att överväga alla tänkbara handlingsalternativ i en situation då förutsättningarna om möjligt ser väsentligt annorlunda ut, t.ex. om det utvecklas en situation med kapacitetsbrist eller problem med nätstabilitet som innebär att leveranssäkerheten hotas. Den svenska elsystemet befinner sig i en ny fas med nya utmaningar och förutsättningar som inte tidigare varit kända.

Vattenfall ser positivt på den föreslagna definitionen (1 kap. 12 §) av "permanent avstängd kärnkraftsreaktor" som "en kärnkraftsreaktor som tagits ur drift och där driften inte avses att återupptas och detta har anmälts i enlighet med 6 kap. 1 §.", vilket är i överensstämmelse med internationell praxis. Vattenfall bedömer att den föreslagna definitionen tillsammans med förslaget om anmälningsplikt är fullt tillräckligt för att skapa en förutsägbar situation och tillse att tydlighet och klarhet föreligger gällande avsikter för berörda parter.

Sammanfattningsvis anser Vattenfall att den aktuella regleringen (7 kap 1 §) kan avlägsnas i sin helhet. Principen om maximalt tio reaktorer i drift uppfylls redan genom förslaget till lag om

ändring i miljöbalken 6a §. Vattenfall anser vidare att möjligheten till återstart av en permanent avstängd reaktor är en fråga som i grunden bör avgöras av om reaktorn uppfyller gällande säkerhetskrav och ska således prövas mot Strålsäkerhetsmyndighetens krav på säkerhet i kärnkraftreaktorer. Om regleringen av olika skäl inte kan tas bort föreslår Vattenfall att paragrafen förtydligas, förslagsvis enligt följande tillägg (kursiverat):

7 kap.: "1 § En permanent avstängd kärnkraftsreaktor får inte åter tas i drift om det innebär att fler än tio kärnkraftsreaktorer är i drift. Återstart kan endast ske efter förnyad prövning av säkerheten."

2 kap. 3§ Krav på säkerhet har utökats till att även "andra händelser av betydelse för säkerheten" ska undvikas.

Det framgår att skyldigheten att beakta säkerheten vid kärntekniska anläggningar eller vid hantering, transport och slutförvaring av kärnämne och kärnavfall (2 kap. 3§) har utökats då även "andra händelser av betydelse för säkerheten" ska förebyggas och hanteras utöver s.k. radiologiska nödsituationer. Vattenfall ser inte att detta ska innebära några problem så länge som man men uttrycket "andra händelser av betydelse för säkerheten" avser just händelser som rör säkerhetsaspekter och inte strålskyddsaspekter. Särskiljandet mellan dess har stor betydelse för de åtgärder som måste vidtas för att fullgöra skyldigheterna som följer av kraven i 2 kap. 3§, 4§, 7§, 10§ och 13§.

Med radiologisk nödsituation avses, enligt definition (1 kap. 11 §), "en plötsligt inträffad händelse som inbegriper en strålkälla, har medfört eller kan befaras medföra skada, och som kräver omedelbara åtgärder." I kap. 7 " (Författningskommentarer till 2 kap. 3 §) beskrivs "andra händelser av betydelse för säkerheten" som "långsamma förlopp som kan utvecklas till en radiologisk nödsituation". Vattenfall instämmer i att det är rimligt att inkludera sådana händelser i säkerhetsarbetet. Det innebär t.ex. att en händelse där ett processrör långsamt och oupptäckt korroderar sönder och plötsligt spricker och ger upphov till en radiologisk nödsituation ska förebyggas och hanteras. I praktiken innebär inte detta någon direkt utökning då motsvarande händelser redan är omhändertagna.

Vattenfall anser att det tydligt ska framgå att 2 kap. 3§ inte berör strålskyddshändelser. En otydlighet rörande tolkning huruvida 3§ ska tillämpas på strålskyddsaspekter skulle få vittomfattande konsekvenser, t.ex. så innebär det att principen om djupförsvar, med allt vad det innebär av flera lager av varandra oberoende säkerhetssystem, ska tillämpas på strålskyddshändelser på samma sätt som på händelser som berör säkerhet (dvs händelser som utmanar barriärerna).

5 kap. 12, 13 §§, stegvis kontroll och samråd

I utredningen föreslås att det i en ny kärntekniklag införs bestämmelser om s.k. stegvis prövning. Stegvis prövning tillämpas i praktiken redan i dagsläget vid tillståndsprövning enligt den nuvarande lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. I samband med att regeringen meddelar ett tillstånd enligt nuvarande KTL föreskriver regeringen ofta att tillståndshavaren inte får i) börja uppförande, ii) påbörja provdrift av eller iii) påbörja rutinmässig drift av den kärntekniska anläggningen eller verksamheten förrän tillsynsmyndigheten har medgett detta. Den fortsatta stegvisa prövningen stöds av i IAEA:s riktlinjer men grundas formellt på de villkor som regeringen föreskriver i det enskilda tillståndsärendet. Utredningens förslag innebär härvidlag en förändring i det avseendet att kravet på stegvis prövning införs direkt i författning. Därtill föreslår utredningen att en ny bestämmelse införs som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen utser ska samråda med andra myndigheter, kommuner och andra berörda innan det godkänns att ett nytt moment i den stegvisa prövningen får påbörjas.

Utredningen motiverar den nya bestämmelsen om samråd i samband med den stegvisa prövningen med att det behövs insyn och möjlighet till påverkan i den stegvisa prövningen på grund av att det sker en teknisk utveckling under den långa tid tillståndsprövnings- och uppförandeskedet kan ta. Något krav på genomförande av samråd inom ramen för den fortsatta stegvisa prövningen finns inte i nuvarande KTL.

Den ordning som i dagsläget tillämpas i Sverige beträffande samråd med allmänheten vid tillståndsprövning av kärntekniska anläggningar uppfyller kraven i ovan redovisade internationella konventioner och rekommendationer. Detta har regeringen också konstaterat i prop. 2004/05:65. Utredningens förslag om att utöka kravet på samråd inom ramen för den stegvisa prövningen är således inte motiverat utifrån de krav som åligger Sverige enligt internationell rätt. Vattenfall delar därför inte utredningens bedömning att de föreslagna bestämmelserna skulle innebära en modernisering i enlighet med internationella rekommendationer och direktiv.

Århuskonventionen uppställer inget krav på att samråd ska göras inom ramen för varje enskilt steg, i fall då tillståndsprövning sker i flera steg. Ett inledande, koncentrerat, samrådsförfarande uppfyller Århuskonventionens krav under förutsättning att samrådsförfarandet är tillräckligt effektivt och heltäckande för att tillgodose konventionens krav på rätt för allmänheten att få delta i beslutsprocesser. Kärnsäkerhetsdirektivet, IAEA:s riktlinjer eller Esbokonventionen innehåller inga krav på samråd med allmänheten som i relevant avseende är mer långtgående än Århuskonventionens krav. Huruvida den genomförda samrådsprocessen är tillräckligt "effektiv" och "heltäckande" för att tillgodose Århuskonventionens krav måste bedömas från fall till fall. Det är inte tillräckligt att samrådet endast avser huruvida projektet kan tillåtas eller inte. Samrådet måste typiskt sett omfatta exempelvis projektets utmärkande egenskaper, dess lokalisering och dess miljöeffekter.

I samband med prövning av kärnteknisk verksamhet enligt miljöbalken genomför Mark- och miljödomstolen en regelrätt granskning av samrådsredogörelsen som sökanden måste upprätta. Detta genomförs just i syfte att säkerställa att samråden har skett i tillräcklig omfattning och att myndigheter och alla parter som önskar lämna synpunkter på den aktuella ansökan ha beretts möjligheten att göra detta. Förfaringssättet är således redan utformat för att säkerställa samrådsprocessens fullständighet varför vi anser att det finns liten anledning att utöka omfattningen ytterligare.

I sammanhanget bör även nämnas att den ordning som i dagsläget tillämpas i Sverige innebär att verksamhetsutövaren har huvudansvaret för att samråd genomförs med allmänheten. Verksamhetsutövaren har således också ett ansvar för att säkerställa att samrådsprocessen är tillräckligt effektiv och heltäckande med avseende på den planerade verksamheten. Eventuella brister i det genomförda samrådet går också i första hand ut över verksamhetsutövaren eftersom det kan leda till att miljökonsekvensbeskrivningen inte godkänns och att ansökningsavvisas eller avslås. Den ordning som utredningen nu föreslår avviker från den gällande ordningen då det föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen utser (läs Strålsäkerhetsmyndigheten) ska genomföra samråden under den stegvisa prövningen. Konsekvenserna härav synes otillräckligt belysta i utredningen. Fråga uppkommer bland annat hur samrådet under den stegvisa prövningen ska förhålla sig till det samråd som verksamhetsutövaren är skyldig att genomföra enligt 6 kap. miljöbalken. Det är oklart på vilket sätt utredningens förslag ger utrymme för någon flexibilitet i tillämpningen av det föreslagna utökade samrådskravet. Det är också oklart vad som kan tänkas vara en lämplig omfattning på de samråd som skulle genomföras i vart och ett av de olika delstegen. I det sammanhanget bör det uppmärksammas att såväl EU:s kärnsäkerhetsdirektiv som IAEA:s rekommendationer ger uttryck för att samråd med

allmänheten ska ske i lämplig omfattning och i relevanta faser. Vid bedömningen av vad som är en lämplig omfattning och relevant fas bör bland annat beaktas att den stegvisa prövningen huvudsakligen avser detaljerade beskrivningar av anläggningen och verksamheten vilka i hög grad omfattas av sekretess.

Vattenfall, Uniper och Fortum har låtit Mannheimer Swartling bedöma förslaget om det utökade samrådsansvaret i förhållande till gällande nationell och internationell rätt. Utredningen är bifogad remissvaret och vi hänvisar till denna för en mer detaljerad redogörelse i frågan.

Utöver ovanstående kommentarer kring överensstämmelse med internationella regelverk kommer den föreslagna skrivningen att ha en påverkan på tillståndsprocessens förutsägbarhet.

Förutsägbarhet avseende tidsåtgång för prövning

Förutsägbarhet gällande tillståndsprocessens tidsåtgång och omfattning av stegvis prövning av kärntekniska anläggningar är viktiga förutsättningar för en effektiv process. Detta innefattar tydlighet runt hur lång tid en prövning av ansökan kan ta i anspråk och bestämmelser avseende samrådsförfarande. Ospecificerade prövningstider och återkommande samråd löper stor risk att påverka ledtider och bidra till osäkerhet för sökande bolag. Vattenfall bedömer att det finns potential att effektivisera tillståndsprocessen så att stabilitet och förutsägbarheten kan öka utan att äventyra transparens och säkerhetsprövning. I dagsläget finns ingen gräns för hur lång tid prövning får ta. Här finns lärdomar att dra från internationella jämförelser, t.ex. Finland och Frankrike. Osäkerhet kring tidsåtgång och antalet samråd kan påverka ett potentiellt bolags investeringsvilja i nya kärntekniska anläggningar negativt rent generellt.

Vattenfall anser sammanfattningsvis följande:

Som konstaterats ovan behövs inte den nya samrådsbestämmelsen i 5 kap. 13 § KTL för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser. Vi anser inte heller att det finns några godtagbara sakskalet för att införa den. En rimlig utgångspunkt bör nämligen vara att de frågor som avses med de tre inledande momenten i den stegvisa prövningen – uppförande, provdrift och rutinmässig drift av den kärntekniska anläggningen – avser frågor som på ett avgörande sätt redan har avhandlats, och samrått om, vid den initiala tillståndsprövningen. Utrymmet för att det vid dessa moment skulle uppkomma någon ny fråga som utlöser samrådsskyldighet enligt artikel 6 i Århuskonventionen bör därför vara mycket begränsad. Det samråd som skedde inför regeringens tillståndsprövning bör som utgångspunkt vara tillräckligt vid tillämpning av Århuskonventionen, även om själva prövningen av de efterföljande momenten sker vid avsevärt senare tillfällen.

När det gäller de övriga momenten som förslås omfattas av myndighetens nya samrådskrav – betydande ändring respektive nedmontering och rivning – är det enligt vår uppfattning mer tveksamt om dessa frågor har avhandlats i tillräcklig omfattning redan vid regeringens tillståndsprövning. Här får omständigheterna avgöra från fall till fall. En betydande ändring av en tillståndsgiven kärnteknisk anläggning torde i flertalet fall utlösa krav på nytt tillstånd (med nytt samrådsförfarande och ny tillståndsprövning) och då förlorar samrådsbestämmelsen i 5 kap. 12 § i förslaget till ny kärntekniklag sin funktion. Eftersom avveckling av en kärnteknisk anläggning utgör tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken, så aktualiseras kraven miljökonsekvensbeskrivning och samråd. Även i den situationen så förlorar samrådsbestämmelsen i 5 kap. 12 § sin funktion. Vi kan därför inte se att den nya samrådsbestämmelsen tillför något i sak.

Författningskommentarer

Författningskommentaren till kärntekniklagen 2 kap 4 § bör ses över avseende skrivningar kring oberoende mellan djupförsvarsnivåerna. Skrivningen är inte i överensstämmelse med vägledningstexten till djupförsvarsprincipen i SSMFS 2018:1. Författningskommentaren innebär även en ökning av kravnivån jämfört med formuleringen i bestämmelsen.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Cecilia Hellner
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden